

Die Verfassung der deutschen Wiedervereinigung

Thieme, Werner

Veröffentlicht in:
Jahrbuch 1994 der Braunschweigischen
Wissenschaftlichen Gesellschaft, S.9-26



Verlag Erich Goltze KG, Göttingen

WERNER THIEME, Hamburg

Die Verfassung der deutschen Wiedervereinigung*

I.

Die Wiedervereinigung im Grundgesetz

„Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“

Dies ist der abschließende Satz der Präambel des Grundgesetzes, so wie ihn der Parlamentarische Rat am 23. Mai 1949 in Bonn beschlossen hat. Weiter sagt die Präambel aus, daß das deutsche Volk in den damals freien westlichen Ländern *„auch für jene Deutschen gehandelt (habe), denen mitzuwirken versagt war“*.

Der Urtext des Grundgesetzes wird gewissermaßen eingerahmt von zwei Wiedervereinigungsbestimmungen. Nicht nur die Präambel, sondern auch der letzte Artikel des Grundgesetzes, der Artikel 146, beschäftigt sich mit unserem Gegenstand. In ihm heißt es:

„Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Das Jahr 1994, das heute in der Arbeit unserer Gesellschaft seinen Anfang nimmt, kann und wird wahrscheinlich das Jahr sein, in dem die Frage nach der Verwirklichung dieses Artikels 146 des Grundgesetzes konkret gestellt wird¹⁾.

Das Grundgesetz hat sich ursprünglich, dies ergibt der eindeutige historische Befund²⁾, eindeutig als eine vorläufige Verfassung verstanden. Dementsprechend hat man es auch nicht Verfassung, sondern Grundgesetz genannt; dieses Wort sollte auf die Vorläufigkeit und Unvollständigkeit hinweisen, auf die Hoffnung, das Grundgesetz mög-

¹⁾ Zum folgenden Vortrag wird als einschlägige Literatur in erster Linie auf das Sammelwerk von Eckart Klein (Hrsg.), Verfassungsentwicklung in Deutschland nach der Wiedervereinigung, 1992, hingewiesen.

²⁾ Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Präambel, Rdnr. 6; v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl., Präambel, Rdnr. 17.

* Vortrag gehalten vor der Plenarversammlung der Braunschweigischen Wissenschaftlichen Gesellschaft am 14. Januar 1994

lichst bald durch eine echte Voll-Verfassung zu ersetzen. Der Grundrechtskatalog wurde daher knapp gehalten und eine Reihe von Fragen wurde ausgespart, insbesondere die Wirtschaftsverfassung, die Arbeitsverfassung, die Wehrverfassung und die Notstandsverfassung. Das Staatskirchenrecht wurde nicht neu geregelt; die einschlägigen Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung, die niemals außer Kraft getreten waren, sondern nur ihren Verfassungsrang verloren hatten, wurden wieder zu Verfassungsbestimmungen, wenn auch außerhalb des Verfassungstextes³⁾.

Die Hoffnung auf eine baldige Wiedervereinigung, so gering sie auch anfangs gewesen sein mag, erwies sich jahrzehntelang als unrealistisch. Vielfach wurde sie gänzlich abgeschrieben, mochte das Bundesverfassungsgericht auch die Wiedervereinigungspflicht betonen und völkerrechtliche Verträge darauf hin prüfen, ob durch sie die Verpflichtung verletzt worden war, die Möglichkeit der Wiedervereinigung offen zu halten⁴⁾. Aber noch weniger als ein Jahr vor dem politischen Zusammenbruch der DDR wurde von durchaus maßgeblichen deutschen Politikern erklärt, die Wiedervereinigung sei kein Thema⁵⁾.

Zu berücksichtigen ist allerdings die Tatsache, daß das Grundgesetz im Jahre 1949 einem Genehmigungsvorbehalt der alliierten Siegermächte unterstand und daß die Genehmigung nur erteilt worden war mit dem Vorbehalt, daß die Frage der Wiedervereinigung in der Hand der Alliierten bleibe⁶⁾. Nachdem den Deutschen die Souveränität wieder zurückgeben worden war, blieb dieser Vorbehalt bestehen⁷⁾. Und es war bekannt, daß insbesondere Frankreich lange einer Wiedervereinigung kaum zuzustimmen bereit war. Die deutsche Einigung konnte sich daher auch im Jahre 1990 nur unter der Zustimmung der Alliierten vollziehen. Dies ist dann in den sogenannten Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen geschehen⁸⁾.

Man muß sich diese Lage vergegenwärtigen, um das richtig zu würdigen, was dann in den vierzig Jahren zwischen der Gründung der Bundesrepublik und der Wiedervereinigung mit dem Grundgesetz geschehen ist. Das Grundgesetz erwies sich als ein höchst lebendiges Gesetz. Unter der Weimarer Verfassung spielten Verfassungsfragen in der praktischen Politik nur eine geringe Rolle. Sicherlich, für die staatlichen Willensbildungsprozesse auf höchster Ebene war die Verfassung maßgeblich. Aber das Verfassungsrecht gewann schon deshalb nur eine geringe Bedeutung, weil es kein Gericht gab, das mit so starken Vollmachten ausgestattet war wie das Bundesverfassungsgericht heute. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat nur wenige Entscheidungen getrof-

³⁾ v. Campenhausen, in: v. Mangoldt-Klein-Starck, Kommentar zum GG, 3. Aufl., Bd. 14, 1991, S. 34

⁴⁾ BVerfGE 5, 126 f.; 36, 17

⁵⁾ So z. B. Willi Brandt, Erinnerungen, 2. Aufl. 1989, S. 492ff. – Vgl. dazu Karl Plück, Brandts kassiertes nationales Denken, in: FAZ vom 30.12.1993, S. 6

⁶⁾ Genehmigungsschreiben der drei Besatzungsmächte vom 12. Mai 1949; vgl. dazu Denninger, in: Bonner Kommentar, Einleitung Rdnr. 47

⁷⁾ Deutschlandvertrag vom 23. Oktober 1954; vgl. Denninger, a.a.O., Rdnr. 51f.

⁸⁾ Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland, vom 12.9.1990, BGBl. II S. 1318

fen und nicht einmal eine eigene Entscheidungssammlung herausgebracht⁹⁾). Man kann die Rolle, die das Bundesverfassungsgericht dagegen bei der Entfaltung des Grundgesetzes gespielt hat, gar nicht hoch genug einschätzen. Die rudimentäre Verfassung von 1949 ist unter seiner Judikatur zur Vollverfassung geworden.

Jeder Verfassungsrechtler weiß, daß Verfassungen stets unvollkommen sind, daß sie nur einen Teil der im Ablauf des politischen Geschäfts auftretenden Rechtsfragen beantworten¹⁰⁾. Daher kommt gerade im Verfassungsrecht der Ausfüllung von Lücken des Verfassungstextes und der Auslegung der oft sehr wortkargen Regelungen eine große Bedeutung zu. Fast vierzig Jahre Entscheidungspraxis von zwei nebeneinander agierenden Senaten des Bundesverfassungsgerichts hat die Verfassung in vielen Teilen erst zum Leben erweckt, hat sie ausgefüllt und z. T. auch geändert, ihr einen Sinn gegeben, an den die Väter der Verfassung nicht gedacht hatten. Aber es kamen ja auch Probleme auf, die man 1949 nicht voraussehen konnte. Ich denke an den Datenschutz, der zur Herausbildung des im Grundgesetz nicht geregelten Grundrechts auf „informationelle Selbstbestimmung“ geführt hat¹¹⁾, an die Entscheidungen zur Parteienfinanzierung¹²⁾, an die Hochschulurteile¹³⁾ oder an die vielen Rundfunk- und Fernsehentscheidungen, die unter der Weiterentwicklung der Technik, insbesondere der jeweils zur Verfügung stehenden Wellen zu immer neuen Entscheidungen geführt haben¹⁴⁾.

Das Grundgesetz hat sich aber auch selbst gewandelt¹⁵⁾. Vor dem Einigungsvertrag hat es 35 ausdrückliche Änderungen erlebt, also im Durchschnitt fast jedes Jahr eine Änderung. Dabei betrafen diese zum Teil sehr gewichtige Gegenstände, die Wehrverfassung¹⁶⁾, die Notstandsverfassung¹⁷⁾, die wirtschaftliche Globalsteuerung¹⁸⁾, das Verhältnis zur Europäischen Union¹⁹⁾. Das Bund-Länderverfassung im Finanzwesen wurde mehrfach umgestaltet²⁰⁾. Der Bund bekam auch wichtige Kompetenzen im Bereich des Hochschulwesens²¹⁾. Dies sind nur Beispiele. Ich nenne sie, um deutlich zu machen, daß die Verfassung des Jahres 1990 nicht mehr die Verfassung des Jahres 1949 war. Die Prä-

⁹⁾ Die Entscheidungen wurden in den Bänden der zivilrechtlichen Entscheidungen des Reichsgerichts veröffentlicht, vgl. Art. 19, 108 Reichsverfassung von 1919.

¹⁰⁾ So schon Ernst v. Hippel, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, in: VVDStRL Heft 10, 1952, S. 1ff.

¹¹⁾ BVerfGE 65, 41ff.; 71, 196f.; 78, 85

¹²⁾ BVerfGE 8, 63; 12, 280; 20, 113; 41, 414; 44, 145; 85, 286

¹³⁾ BVerfGE 35, 116ff.; 39, 254; 54, 388; 57, 92f.; 43, 267; 61, 237; 67, 207

¹⁴⁾ BVerfGE 12, 259 f.; 35, 221ff.; 57, 319; 59, 257; 64, 260; 83, 295

¹⁵⁾ Allerdings ist es trotz eines größeren Ansatzes (Enquete-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht vom 7.12.1976, BT-Drs. 7/5924) niemals zu einer Totalrevision des Grundgesetzes gekommen. Alle Verfassungsänderungen sind Ausfluß spezieller aktueller Novellierungsbedürfnisse.

¹⁶⁾ G. vom 19.3.1956, BGBl. I S. 111

¹⁷⁾ G. v. 24.6.1968; BGBl. I S. 709

¹⁸⁾ G. v. 8.6.1967, BGBl. I S. 581

¹⁹⁾ G. z. EU-Vertrag vom 7.2.1992; BGBl. II S. 1253

²⁰⁾ insbesondere G. v. 23.12.1955, BGBl. I S. 817; G. v. 12.5.1969, BGBl. I S. 359

²¹⁾ Art. 75 Nr. 1; G. v. 12.5.1969, BGBl. I S. 363

ambel und die Schlußbestimmung waren nicht nur aus dem Bewußtsein der unter dem Grundgesetz lebenden Menschen verschwunden, sie führten tatsächlich kaum noch ein Schattendasein.

Nun muß man sich weiter in das Bewußtsein führen, daß eine Verfassung niemals allein lebt, wenn sie denn leben soll. Sie steht im Kontext mit der sie umgebenden politischen Wirklichkeit. Vom Grundgesetz darf man dies mit voller Überzeugung behaupten. Das Grundgesetz war zwar nicht jedermann bekannt. Aber es ist doch fraglich, ob es sich 1989 ein Bundesminister noch hätte erlauben können zu sagen, er laufe nicht ständig mit dem Grundgesetz unter dem Arm herum. Das Grundgesetz war im Laufe der Zeit mehr geworden als nur ein Gesetz. Es war durch die Wahlentscheidung in vielen Bundestagswahlen vom Volk der Bundesrepublik wieder und wieder als seine Verfassung bestätigt worden.

Je besser es dem Deutschen Volke ging und je mehr erkennbar wurde, daß der Sozialismus in der Sowjetunion und in ihren Trabantenstaaten in eine Krise geriet, desto mehr wurde auch klar, daß dies etwas mit dem politischen System, mit dem Steuerungsmechanismus zu tun hatte, der in der Verfassung angelegt war. Das Grundgesetz war auch Symbol für die Freiheit und für den sozialen Rechtsstaat geworden, ein Symbol, das sich mehr und mehr auch mit emotionalem Gehalt anfüllte.

II.

Das Verfahren der Verfassungsgebung

Ich mußte dies alles vorausschicken, ehe ich jetzt zu der eigentlichen Problematik meines Vortrages komme, der Verfassung der deutschen Wiedervereinigung, weil die heutige Problematik noch nicht abgeschlossen ist, sondern erst noch gelöst werden muß. Sie wird nur verständlich, wenn man die Vorgeschichte der Wiedervereinigung im Bewußtsein hat.

Die Wiedervereinigung des Jahres 1990 hat in der jüngeren deutschen Verfassungsgeschichte einen Vorgänger, nämlich die Vereinigung des Saarlandes mit der Bundesrepublik. Damals hat man nicht auf die Präambel und auf den Artikel 146 geschaut, sondern auf den Art. 23, der in seiner Ursprungsfassung sagte, daß das Grundgesetz zunächst in den Ländern – und nun folgt die Aufzählung der Länder des Jahres 1949 – gilt und daß es in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt in Kraft zu setzen ist. Im Falle des Saarlandes hat man von diesem Artikel 23 Gebrauch gemacht. Der Landtag des Saarlandes, damals ein halbautonomes Gebiet unter französischem Protektorat, hat einen Beitrittsbeschluß gefaßt²²⁾, der von der Bundesrepublik angenommen worden ist, ohne daß weitere verfassungsrechtliche Maßnahmen erforderlich wurden²³⁾. Das Saarland wurde das elfte deutsche Bundesland.

²²⁾ Wolfgang Widhofer, Die Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik Deutschland, 1960, S. 70ff.

²³⁾ Gesetz vom 23.12.1956, BGBl. I S. 1011

Seitdem gilt es als ausgemacht – und so hat es auch das Bundesverfassungsgericht bestätigt – daß es zwei verfassungsrechtlich legitime Wege der Wiedervereinigung gibt, den einfachen Beitritt und das Verfahren des Artikels 146²⁴⁾, wobei freilich aus dem Artikel 146 nicht allzu viel zu entnehmen ist, wie dieser Weg im einzelnen ausgestaltet sein soll.

Als dann die Lage eintrat, daß sich Deutschen in Ost und West vereinigen durften, war zu entscheiden, welcher der beiden Wege einzuschlagen war. Die Bundesregierung ließ keinen Zweifel daran, daß sie den Weg des Artikel 23, den einfachen Beitritt wie im Falle des Saarlandes, gehen wollte. Dieser Weg war zweifellos der einfachere. Er entsprach auch der politischen Machtkonstellation. Die DDR war zwar politisch weitgehend aus der Machtsphäre der ebenfalls politisch zusammenbrechenden Sowjetunion entlassen, aber sie war in einem ökonomischen und politischen Zustand, der durchaus vergleichbar war mit einem in einem Kriege vernichtend geschlagenen Staat. Am deutlichsten wurde dies anhand der Nationalen Volksarmee, einer nach allgemeiner Meinung schlagkräftigen, gut ausgebildeten und gut gerüsteten Truppe. Diese Armee wurde gewissermaßen geköpft. Die gesamte Generalität wurde nach Hause geschickt und durch westliche Generale ersetzt, die Soldaten wurden – soweit sie nicht entlassen wurden – auf das Grundgesetz vereidigt, die ungeheuren Vorräte an Waffen und Munition wurden ohne einen Schuß in die Hand des bisherigen potentiellen Gegners, der Bundeswehr, gegeben, die zugleich das von ihr beherrschte Gebiet bis an die Oder ausdehnte.

Man mag diese Vorgänge im einzelnen deuten wie man will. Sie hängen zweifellos auch mit dem großen Kreditbedarf der DDR zusammen, der nur durch die Bundesrepublik befriedigt werden konnte; ohne seine Befriedigung wäre die DDR damals wirtschaftlich zusammengebrochen. Ich erwähne dieses alles nur, um klar zu machen, daß die Bundesrepublik es in der Hand hatte, denjenigen verfassungsrechtlichen Weg der Wiedervereinigung auszuwählen, den sie als den für sich günstigeren ansah. Dies war in der Tat der Beitritt.

Der Beitritt selbst geschah dann durch Vertrag²⁵⁾. 1990 also erhielt die DDR einen größeren Einfluß als seinerzeit das Saarland, das die Bedingungen seines Eintritts in die Bundesrepublik nicht beliebig aushandeln konnte. Das Ergebnis waren zwei Verträge, der am 1. Juli 1990 in Kraft tretende Staatsvertrag, durch den die DDR wesentliche Souveränitätsrechte aufgab, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, und sich verpflichtete, die westdeutsche Währungs- und Wirtschaftsordnung zu übernehmen²⁶⁾.

Daneben lief ein Prozeß der Rechtsangleichung, den die neu gewählte Volkskammer der DDR in die eigene Hand nahm. Unter Beratung durch westliche Ministerialbeamte, die z. T. die vollständigen Gesetzesvorlagen lieferten, hat die Volkskammer in den letzten Monaten ihres Bestehens eine Arbeit geleistet, die bewundernswürdig ist, wenn man sich die Zahl, den Umfang und die Bedeutung der Gesetze ansieht, die allerdings unter

²⁴⁾ BVerfGE 36, 28f.; 82, 316ff.; 84, 118

²⁵⁾ Einigungsvertrag vom 31. August 1990, BGBl. II S. 889

²⁶⁾ Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990, BGBl. II S. 518

einem Zeitdruck geleistet wurde, der es als sicher erscheinen läßt, daß die Volkskammer-abgeordneten weitgehend gar nicht wußten, was sie denn eigentlich beschlossen.

Das für das Verfassungsrecht Wesentliche aber war der Einigungsvertrag²⁷⁾. Die Bundesregierung legte von vornherein wert darauf, die Wiedervereinigung im Vertragswege zu vollziehen. Die Übermacht der Bundesrepublik war so groß, daß das einseitige Diktat zu dauernden Wunden geführt hätte, die nicht erwünscht sein konnten. Auch heute ist es immer noch so, daß viele unserer ostdeutschen Landsleute allzu oft das Empfinden haben, ihnen sei da die westliche Rechtsordnung einseitig übergestülpt worden, die sie nicht verstehen, die ihnen eher schadet als nützt.

Der Einigungsvertrag ist ein bewunderungswürdiges Werk. Niemand wird leugnen, daß er Fehler enthält, sogar viele Fehler. Manche Fehler sind inzwischen durch den Bundesgesetzgeber korrigiert worden. Aber es ist schon beachtlich, daß es gelungen ist, in Verhandlungen von wenigen Monaten die gesamte Rechtsordnung der Bundesrepublik und der DDR zu sichten und Paragraph für Paragraph zu entscheiden, welche DDR-Vorschriften weitergelten sollten, welche bundesrepublikanischen Vorschriften in der ehemaligen DDR einzuführen waren, und für welche Probleme es neuer Regelungen bedurfte.

Der Einigungsvertrag enthält auch verfassungsrechtliche Vorschriften. Durch seinen Art. 1 wird das Grundgesetz im sogenannten „Beitrittsgebiet“ in Kraft gesetzt. Gleichzeitig wird das Grundgesetz geändert. Es sind die sogenannten „beitrittsbedingten Änderungen des Grundgesetzes“²⁸⁾. Ich möchte sie hier nennen und kurz besprechen.

Mit der Vereinigung von Bundesrepublik und DDR war das Wiedervereinigungsproblem erledigt. Es kam daher darauf an, gegenüber dem Ausland in der Verfassung darzustellen, daß Deutschland keine weiteren Gebietsansprüche erhebt, daß es insbesondere keine „Wiedervereinigung“ mit den Gebieten östlich der Oder und Neiße anstrebt. Daher wurde vor allem die Präambel neu gefaßt. Heute lautet sie so:

„Die Deutschen in den Ländern ...“

– und nun folgt die Liste aller Länder einschließlich der neuen Bundesländer –

„...haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt das Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.“

Zugleich ist der Artikel 23 aufgehoben worden, d. h. die Bestimmung, die den Beitritt weiterer Teile Deutschlands zur Bundesrepublik ermöglicht. Auch die Beitrittsproblematik ist damit erledigt. Das Problem der Veränderung der Außengrenzen der Bundesrepublik, das als allgemeines Problem niemals obsolet werden kann, richtet sich seither nach allgemeinem Völkerrecht, sofern es denn irgendwann einmal aktuell werden sollte.

²⁷⁾ vgl. Fn. 25

²⁸⁾ Einigungsvertrag Art. 4

Auch der Schlußartikel 146 des Grundgesetzes wurde geändert. Er lautet jetzt:

„Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Diese Vorschrift ist das eigentliche Problem, mit dem wir uns auseinanderzusetzen haben. Was wird hier verlangt? Es gibt zwei Möglichkeiten der Anlegung. Entweder tritt das Grundgesetz außer Kraft mit der Folge, daß ein verfassungsloser Zustand entsteht, in dem die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, der sog. „pouvoir constituant“ wirksam wird. Oder die neue Verfassung wird als Änderung der bisherigen Verfassung beschlossen, d. h. in dem für Verfassungsänderungen unter dem Grundgesetz gültigen Verfahren des Artikels 79, mit der doppelten Zweidrittelmehrheit. Diese Alternative hat nicht nur theoretische, sondern eine höchst praktische Bedeutung. Geht man davon aus, daß das Volk die verfassungsgebende Gewalt wieder erlangt, die es durch den Akt der Verfassungsgebung den Verfassungsorganen übergeben hat, so genügt nach den allgemeinen Spielregeln der Demokratie für den Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt die einfache Mehrheit, um eine neue Verfassung in Kraft zu setzen, wobei in der Regel sogar die Mehrheit der Abstimmenden als genügend angesehen werden kann, was unter Umständen die Minderheit der Abstimmungsberechtigten ist²⁹⁾.

Geht man dagegen von der zweiten Alternative aus, daß es sich bei der Entscheidung nach Art. 146 um eine Verfassungsänderung handelt, so bedeutet das, daß das Verfahren des Artikels 79 des Grundgesetzes einzuhalten ist. D. h., die neue Verfassung kommt nur zustande, wenn sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit der verfassungsmäßigen Mitglieder und Stimmen der neuen Verfassung zustimmt. Das heißt, daß sich Regierung und Opposition – wer immer das im entscheidenden Augenblick sein mag – über die neue Verfassung einigen müssen. Es ist heute wohl unbestritten, daß Art. 146 des Grundgesetzes diese Zweidrittelmehrheit verlangt, daß es sich um eine Änderung des Grundgesetzes im Normalverfahren der Verfassungsänderung handeln soll.

Allerdings bleibt da noch ein Problem. Artikel 146 sagt, daß eine neue Verfassung vom deutschen Volke beschlossen sein muß. Dies legt die Auslegung nahe, daß die neue Verfassung im Wege der Volksabstimmung zustande kommen soll. Hier stellt sich die Frage, wie das „deutsche Volk“ im Sinne dieser Vorschrift handelt. Hierüber gibt uns Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes Auskunft. Dieser bestimmt zunächst, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und fährt dann fort, daß die Staatsgewalt durch die be-

²⁹⁾ Die heutige Lehre beruht auf der Theorie von J. J. Rousseau über den „pouvoir constituant“ und den „pouvoir constitué“. Zur heutigen Theorie vgl. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I 1977, S. 118; vgl. auch Wolfgang Kries, in Eckart Klein (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 1), S. 13 – Der vom „Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“ vorgelegte Verfassungsentwurf mit Denkschrift (1991) meint, daß die heutige „politische Klasse“ den Unterschied von „pouvoir constituant“ und „pouvoir constitué“ verkannt habe.

sonderen Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird, freilich außerdem noch durch Wahlen und Abstimmungen.

Mit dieser Bestimmung müssen wir uns beschäftigen. Es geht um das Problem der direkten Demokratie. Die Väter des Grundgesetzes haben – im Gegensatz zur Nationalversammlung von Weimar – diesem Instrument mißtraut. Sie empfanden die Erfahrungen, die die Weimaraner mit Volksabstimmungen gemacht hatten, eher als negativ. So haben sie das Volk zur Mitentscheidung im wesentlichen nur in der Form von Wahlen, nicht dagegen in der Form von Abstimmungen, d. h. also nicht bei Entscheidungen über Sachfragen beteiligt. Das Grundgesetz kennt nur eine Ausnahme davon, die Länderneugliederung (Art. 29). Daher wird angenommen, daß Abstimmungen nur dann zulässig sind, wenn das Grundgesetz sie selbst zugelassen hat. Daran aber fehlt es – mit Ausnahme der Länderneugliederung. Auch Artikel 146 ist keine solche Ausnahme. Das deutsche Volk wird also – wenn sich einmal ein Bedürfnis abzeichnen sollte – seine neue Verfassung im Wege der Normalverfahrens beschließen, durch die doppelte Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat.

Artikel 146 ist so formuliert, daß er nicht dazu zwingt, anläßlich der Wiedervereinigung eine neue Verfassung zu beschließen. Er ist vielmehr so zu lesen, daß das Grundgesetz weitergilt und daß es seine Gültigkeit nur verlieren kann, wenn die doppelte verfassungsändernde Mehrheit dies beschließt. Aber so kann man aus dem heutigen Artikel 146 folgern, daß keinerlei Zwang besteht, dies aus Anlaß der Wiedervereinigung zu tun. Denn Artikel 146 hat in seiner heutigen Form mit der Wiedervereinigung nichts mehr zu tun. Sie ist – wie die Präambel sagt – bereits vollendet³⁰⁾.

Gleichwohl bleibt die allgemeine Erwartungshaltung, daß sich aus der Wiedervereinigung auch verfassungsrechtliche Konsequenzen ergeben. Dabei geht es vor allem darum, ob die sogenannten „Errungenschaften“ der DDR-Verfassung in die neue gesamtdeutsche Verfassung einfließen sollen. Dies ist eine Vorstellung, an der noch viele Bürger der ehemaligen DDR hängen. Dem kann man nicht entgegenhalten, es sei ja eine Verfassung der Diktatur gewesen. Daß die DDR-Verfassung von 1974 eine Verfassung der Diktatur war, wird niemand leugnen. Auch wird man darauf hinweisen müssen, daß die Grundrechte dieser Verfassung einen ganz anderen Sinn hatten als die Grundrechte des Grundgesetzes. Die Grundrechte auf Arbeit und Wohnung, die heute noch gern zitiert und teilweise sogar empfohlen werden, waren in der kommunistischen Diktatur eher Pflichten als Rechte. Grundrechte im westlich-liberalen Sinne waren dem kommunistischen Verfassungsdenken völlig fremd³¹⁾.

Aber man kann doch folgendes sagen: Nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes und der demokratischen Wahl einer neuen Volkskammer im Frühjahr 1990 wurde die Verfassung der DDR umgestaltet, wobei die Grundrechte nunmehr eine Grundrechtsfunktion westlichen Verständnisses erhielten, wobei z. B. die Grundrechte

³⁰⁾ Paul Kirchhof, Brauchen wir ein neues Grundgesetz? 1992; Reinhold Zipperli, Deutsche Einheit und Grundgesetz, Bay. VBl. 1992, 289ff.

³¹⁾ Siegfried Mampel, Die volksdemokratische Ordnung in Mitteldeutschland, 3. Aufl. 1967, S. 38f., 51ff.; ausführlicher: ders., Die Sozialistische Verfassung der DDR, 1972

auf Arbeit und Wohnung erhalten blieben, also damit Bestandteil einer Verfassung im westlichen Sinne³²⁾). Obwohl jedenfalls das Grundrecht auf Wohnung nichts zur besseren Wohnungsversorgung in der DDR beigetragen hat und das Grundrecht auf Arbeit zu einer unsinnigen Verschwendung der Arbeitskraft, die zu allgemeiner Armut geführt hat, hängen immer noch erstaunlich viele Menschen im Osten unseres Vaterlandes gerade an diesen beiden Grundrechten.

Hinzu kommt die Staatszielbestimmung des Umweltschutzes, von der sich vor allem junge Menschen einen Stopp oder doch jedenfalls eine Verringerung der Umweltschäden erhoffen³³⁾). Die Wirtschaftskrise am Anfang unseres Jahrzehnts liefert mit der Kritik an der marktwirtschaftlichen Ordnung, die der Verfassung des Grundgesetzes mit der Vertragsfreiheit, der Berufsfreiheit und der Eigentumsgarantie zugrunde liegt, Argumente für die Überprüfung der Verfassung mit dem Ziel der Beibehaltung oder Einführung stärkerer planwirtschaftlicher Elemente. Die Kommunalwahlen in Brandenburg haben gezeigt, daß die Zahl der Zweifler an der Marktwirtschaft nicht ganz gering zu sein scheint. Von hier gehen starke Kräfte aus, die auf einen Umbau der Verfassung drängen. Sie sehen die Chance, das Grundgesetz jetzt gründlich zu verändern.

Nun gibt es noch eine weitere Bestimmung, die in unserem Zusammenhang wichtig ist; das ist der Artikel 5 des Einigungsvertrages. In ihm heißt es:

„Die Regierungen der beiden Vertragsparteien empfehlen den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen.“

Es folgt dann eine Liste von vier Punkten, die folgende Gegenstände betreffen:

- das Verhältnis von Bund und Ländern
- die Neugliederung des Raumes Berlin/Brandenburg
- die Aufnahme von Staatszielen in das Grundgesetz und
- die Anwendung des Art. 146 GG.

Mehr konnte in den Vertrag nicht aufgenommen werden. Vor allem konnte der künftige Verfassungsgeber nicht gebunden werden. Er ist souverän. Immerhin gibt es doch so etwas wie ein Selbstbindung. Der Bundestag und die Volkskammer, die diesen Text beschlossen haben, haben damit die heutigen Verfassungsorgane in die Pflicht genommen. Die Zweijahresfrist hat lange Zeit eine Rolle gespielt; sie ist inzwischen abgelaufen, ohne daß Beschlüsse des Gesetzgebers vorliegen.

³²⁾ G. v. 22.6.1990; vgl. Maunz-Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 29. Aufl. 1994, S. 13

³³⁾ Die Staatszielbestimmung Umweltschutz ist – wenngleich in wenig zwingender Form – durch den neuen Art. 20a in das GG aufgenommen worden.

III.

Themen der Neuregelung

Nun sind die Verfassungsorgane der Bundesrepublik allerdings nicht untätig geblieben. Bundestag und Bundesrat haben sich darauf verständigt, eine paritätisch besetzte Gemeinsame Verfassungskommission einzusetzen, in der jedes Land mit zwei Mitgliedern und der Bundestag mit 32 Mitgliedern vertreten sind³⁴). Diese Kommission hat fleißig gearbeitet und einen umfangreichen Bericht vorgelegt, der seit Anfang November in einer Bundestagsdrucksache der Öffentlichkeit zugänglich ist³⁵). Die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission hat sich nicht auf die in Artikel 5 des Einigungsvertrages genannten Gegenstände beschränkt, sondern etwa die Hälfte der Artikel des Grundgesetzes überprüft³⁶).

Mit diesem Bericht möchte ich mich in dem folgenden Teil meines Vortrages beschäftigen. Ich möchte einige Punkte, die die Gemeinsame Verfassungskommission behandelt hat, herausgreifen. Mehr als ein paar Beispiele können es nicht sein.

Staatsziel Umweltschutz

Große Aufmerksamkeit hat die Debatte um die Aufnahme neuer Staatsziele in das Grundgesetz erfahren, mit denen sich die Verfassungskommission auftragsgemäß auseinandergesetzt hat³⁷). Dabei geht es in erster Linie um das Staatsziel „Umweltschutz“. Die Meinungen sind gespalten, ob man ein derartiges Staatsziel in die Verfassung aufnehmen soll. An sich sind Staatsziele ja nichts Neues im Grundgesetz. So hat man den Rechtsstaat, den Bundesstaat, die Demokratie und den Sozialstaat als Staatsziele bezeichnet.

Schaut man sich diese Ziele genauer an, was sie leisten können, so zeigt sich, daß es nicht wenig ist. Es handelt sich im Grunde um Prinzipien, um hochaggregierte, stark abstrahierte Rechtsregeln, denen man durch die Technik der juristischen Exegese einen z. T. sehr konkreten Inhalt entnehmen kann³⁸).

Es ist jedoch fraglich, ob das auch für ein Staatsziel „Umweltschutz“ gilt. Niemand wird bestreiten, daß der Umweltschutz sehr wichtig ist, und daß der Staat verpflichtet ist, unsere natürliche Umwelt gegen schädigende Eingriffe zu schützen. Ebenso bemerken wir, daß der Staat schon sehr viel für die Umwelt tut, Gesetze erläßt, Behörden beauftragt

³⁴) Beschluß des Deutschen Bundestages vom 28. November 1991 (BT-Drs. 12/1590, 12/1670), Beschluß des Bundesrates vom 29. November 1991 (BRat-Drs. 741/91)

³⁵) BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1993

³⁶) BT-Drs. 12/6000, S. 13

³⁷) BT-Drs. 12/6000, S. 65ff.

³⁸) Es gilt insbesondere für das Rechtsstaatsprinzip, vgl. hierzu die Darstellung bei Leibholz-Rinck-Hesselberger, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Loseblattsammlung), Art. 20, Rz. 626ff., sowie Philip Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986

und Gelder ausgibt. Auch erleben wir, daß es viele Menschen gibt, die den Umweltschutz wichtig nehmen und daß sich auch die Medien der Umweltfragen angenommen haben.

Was kann nun noch ein Staatsziel „Umweltschutz“ bewirken? Wahrscheinlich gar nichts. Dies ist meine Prognose; aber Prognosen können auch falsch sein. Doch sehe ich nicht, was ein solches Staatsziel als Rechtsvorschrift bewirken soll. Denn es ist unvermeidlich so wenig konkret, daß man eine echte Handlungsanweisung daraus nicht entnehmen kann. Vielleicht kann man sagen, daß das Staatsziel uns gegen die Unterschreitung eines Limits schützen soll, der einen Mindeststandard darstellt. Aber wie will man dieses Limit definieren? Derartige Festlegungen entbehren nicht einer Willkürlichkeit und haben es immer mit Kosten und technischen Machbarkeiten zu tun. Die Verfassung versagt, wenn kein Geld in der Kasse ist. Und die Politiker fahren z. B. selbst viel zu gern Auto, als daß sie bereit wären, das Autofahren ernsthaft zu beschränken, abgesehen davon, daß sie ihre Wiederwahl aufs Spiel setzen.

Es ist die leider wenig realistische Hoffnung des Nichtjuristen, daß eine Vorschrift, wenn man sie nur in das Grundgesetz aufnimmt, alsbald anfängt von selbst zu arbeiten, um das in ihr gesetzte Ziel zu erreichen. Davon kann keine Rede sein. Vorschriften entfalten nur dann eine Wirksamkeit, wenn die Menschen sie anwenden. Das gilt vor allem bei Vorschriften, die so unbestimmt sind wie die Staatsziele.

Es gibt einen Gesichtspunkt, unter dem Staatsziele sinnvoll werden können. Wir Juristen neigen dazu, die Verfassung als ein Gesetz anzusehen, das genauso arbeitet wie andere Gesetze. Wir fordern daher eine Verfassung, die juristisch funktioniert. Hier setzen die Zweifel ein. Man kann die Verfassung auch anders verstehen. Die Verfassung ist auch ein Symbol. Die Verfassung ist zwar den wenigsten Menschen im Staate im einzelnen bekannt. Es dürfte eine Minderheit sein, die sie in die Hand genommen und in ihr gelesen hat. Aber man weiß etwas über sie. Zuweilen weiß man es nicht genau. Aber man verbindet mit ihr bestimmte Wertvorstellungen, die sie in der Meinung des „jeder-mann“ positiv aufladen.

Dieser Effekt ist es, den es zu beachten gilt. An der Verfassung als zentraler Norm kann sehr viel Emotion hängen. Wer dort das niedergelegt findet, was er vom Staat verlangt, steht zum Staat ganz anders als derjenige, der in ihr nur knochentrockene Jurisprudenz findet. Die Menschen- und Bürgerrechte der Französischen Verfassung von 1789 sind heute noch ein solches Symbol und daher Teil der heute geltenden Verfassung³⁹⁾.

Ich stehe also derartigen Staatssymbolen gar nicht negativ gegenüber. Aber ich möchte vor der Hoffnung warnen, man werde durch derartige Instrumente rechtlich etwas bewirken. Damit stehen wir vor der Frage, was die Verfassung denn eigentlich ist. Wenn wir derartige Staatssymbole mit in die Verfassung aufnehmen, verändern wir ihren Charakter. Dies könnte die größte Veränderung sein, die auf dem Gebiet der Verfassungs-

³⁹⁾ So beginnt die heute geltende Verfassung der Französischen Republik vom 28.9.1958 ihre Präambel mit folgendem Satz: *„Der französische Volk verkündet feierlich seine Verbundenheit mit den Menschenrechten und mit den Grundsätzen der Volkssouveränität, wie sie in der Erklärung von 1789 niedergelegt wurden, die durch die Präambel der Verfassung von 1946 bestätigt und ergänzt wurde.“*

politik durch die Wiedervereinigung eintritt. Die gewisse Kälte, die das Juristeninstrument des Grundgesetzes heute ausstrahlt, ist auch ein Hemmnis zum Zusammenwachsen von Ost und West. Es ist durchaus vorstellbar, daß der Prozeß des Zusammenwachsens gefördert wird, wenn die Menschen in den neuen Bundesländern im Grundgesetz alle die Werte und Hoffnungen aufgezählt finden, die für sie wichtig sind. Wer die östlichen Landesverfassungen liest, die mit derartigen Staatszielen und Grundrechten aufgeladen sind, versteht dies⁴⁰⁾. So möchte ich gerade als Jurist dazu raten, derartige Aussagen in das Grundgesetz zu übernehmen. Mögen sie auch juristisch unwirksam bleiben, schaden tun sie nicht. Eher können sie politisch nutzen – das ist auch etwas. So kann ich persönlich – nicht als Jurist – dem Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission, eine entsprechende Verfassungsbestimmung einzuführen, durchaus zustimmen.

Neugliederung des Bundesgebietes

Die Wiedervereinigung hat auch die Frage nahe gelegt, ob es nicht angemessen ist, nunmehr die Länderneugliederung voranzutreiben. Es ist eine schon lange bestehende Überzeugung, daß die Neugliederung, die unter der Besatzungsmacht in den Jahren bis 1951 vollzogen worden ist, zwar einen erheblichen Fortschritt gegenüber der Weimarer Zeit bedeutet, aber keineswegs befriedigt. Die Stadtstaaten – ein Relikt aus der Zeit des heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation – haben sich überlebt. Einige Länder sind zu klein – voran das Saarland. Die Grenze der Besatzungszonen am Mittelrhein hat zu dem wenig harmonischen Land Rheinland-Pfalz geführt und Zusammenhängendes zerschnitten.

Es bestand die Hoffnung, daß die Wiedervereinigung Deutschlands zu einer sinnvolleren Ländergliederung führen könnte, u.U. auch unter Überschreitung der alten Zonen-
grenze durch neue Länder. Diese Hoffnung hat getrogen. In der Eile, in der sich die DDR am Schlusse ihrer Existenz in einen föderalistischen Staat aufgliederte, hat man keine grundlegend neue Lösung gefunden, sondern drei frühere Reichsländer – Mecklenburg, Sachsen und Thüringen – zu neuen Ländern gemacht, ebenso zwei preußische Provinzen – Brandenburg und Sachsen – ersteres ohne die ostwärts der Oder gelegenen Teile und hat dann noch Vorpommern und Anhalt diesen Ländern zugeteilt⁴¹⁾. Damit war der Standard von 1952 wieder erreicht, mit Ausnahme Sachsens durch viel zu kleine Länder. Hierbei wird es nun wohl bleiben, mit Ausnahme von Berlin und Brandenburg, bei denen ein Zusammenschluß in der Luft liegt⁴²⁾. So natürlich dieser Zusammenschluß ist, so sehr hat auch er seine Probleme, denn mit Berlin-Brandenburg wird es ein Land geben, in dem eine einzige Stadt mehr Einwohner hat als alle anderen Gemeinden zusammen.

⁴⁰⁾ Brandenburg, Art. 26ff.; Mecklenburg-Vorpommern, insb. Art. 8, 12, 16, 17; Sachsen, Art. 7 bis 13; Sachsen-Anhalt, Art. 34ff.; Thüringen, Art. 31, 32, 36, 38, 43

⁴¹⁾ Ländereinführungsgesetz vom 22.7.1990, GBl. DDR S. 955

⁴²⁾ So die Vorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000,

Daher ist ein solches Land nur erträglich, wenn der nichtberliner „Rest“ dieses Landes besondere Rechte erhält.

Das Neugliederungsthema hat nur insofern neue Impulse erhalten, als die Gemeinsame Verfassungskommission ein verändertes Verfahren der Grenzänderungen vorschlägt, das den Einfluß der betroffenen Länder vergrößert, insbesondere auch die berlin-brandenburgische Problematik einem Vertrag der betroffenen Länder überläßt.

Die Grundrechte

Die Grundrechtsproblematik hat in den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission viel Zeit in Anspruch genommen⁴³⁾. Es ging dabei praktisch vor allem um die Frage, ob man die Grundrechte wirksamer gestalten kann. Im Gegensatz zu einem Teil der Verfassungen der neuen Bundesländer hat man nicht den Versuch gemacht, etwas von den „Errungenschaften des Sozialismus“ in eine demokratische Verfassung hinüberzuretten. Auch hier ist die Ausbeute mager.

Ein neuer Artikel 20b soll die ethnischen Minderheiten schützen – was angesichts der gelösten Dänen- und Sorbenprobleme ziemlich überflüssig war⁴⁴⁾. Das Ausländerproblem, das mit Art. 16a im vergangenen Jahr eine Lösung gefunden hatte, wurde nicht noch einmal aufgerührt. Insbesondere wurde keine Erweiterung des kommunalen Wahlrechts für Nicht-EG-Bürger beschlossen, die sich schon länger in Deutschland aufhalten⁴⁵⁾.

Ebenso wurde das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung⁴⁶⁾ nicht in den Katalog der Vorschläge aufgenommen. Zu berichten ist über einen schüchternen Versuch, die Gleichheit von Mann und Frau dadurch zu stärken, daß in die Verfassung eine Vorschrift aufgenommen wird, die den Staat verpflichtet,

„die tatsächliche Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken“.

Hoffen wir, daß dieser gutgemeinte Appell in der sozialen Wirklichkeit Nutzen stiftet.

⁴³⁾ BT-Drs. 12/6000, S. 49 ff.

⁴⁴⁾ Zur Lösung der Minderheitenproblematik der Dänen in Schleswig-Holstein vgl. W. Thieme, in: Festschrift für G. Hugelmann, 1959, S. 631 ff. – Die Rechte der Sorben sind in den in Frage kommenden Landesverfassungen gesichert (Brandenburg, Art. 25; Sachsen, Art. 6). Da es sich um die Sicherung kultureller Rechte handelt, hat der Bund auf die Regelung der Probleme ohnehin kaum einen Einfluß.

⁴⁵⁾ BT-Drs. 12/6000, S. 97

⁴⁶⁾ vgl. Fn. 11

Die unmittelbare Demokratie

Ich könnte noch über eine Reihe weiterer Punkte berichten. Die mir zugemessene Zeit verbietet eine erschöpfende Darstellung. Auf einen Punkt möchte ich noch eingehen, weil er ein stärkeres Interesse gefunden hat, auf die Volksinitiative, das Volksbegehren und den Volksentscheid. Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates im Jahre 1949, keine Elemente der unmittelbaren Demokratie im Grundgesetz zuzulassen, ist lange als weise angesehen worden. In jüngerer Zeit hat sich das Urteil etwas geändert. Die Parteienverdrossenheit hat den Wunsch nach Einführung plebiszitärer Elemente in die Verfassung verstärkt. Einige Länder sind in ihren Verfassungen vorangegangen⁴⁷⁾. Hinter der Forderung nach der Einführung einer unmittelbaren Demokratie steht die Hoffnung auf eine echte und wahre Demokratie, die nicht durch den Klüngel der „politischen Klasse“ verfälscht wird. Zu keinem Gegenstand hat die Gemeinsame Verfassungskommission so viele Eingaben erhalten wie zu diesem, nämlich mehr als eine Viertel Million⁴⁸⁾.

Daß unsere Parteien Mängel haben, wird jeder einräumen, und daß die heutigen Parteien in geringerem Maße gutes Personal anziehen als in den fünfziger und sechziger Jahren, halte ich auch für ausgemacht. Alle Parteien stecken in einer tiefen Krise. Ich habe jedoch Zweifel, daß die unmittelbare Demokratie aus dieser Krise heraushelfen kann. Denn nach meiner Überzeugung kann eine Demokratie ohne Parteien nicht wirksam werden. Die unmittelbare Demokratie kann daher immer nur eine Ergänzungsfunktion zur repräsentativen Demokratie haben.

Doch auch insoweit sind unsere Erfahrungen ernüchternd. Ich will nicht auf die weimarischen Erfahrungen zurückgreifen – das wäre unfair. Aber ein Blick auf die Länder mag uns belehren. Soweit die Bundesländer die Volksinitiative eingeführt haben, ist dabei nichts, auch rein gar nichts herausgekommen⁴⁹⁾. Es mag von der Drohung mit der Volksinitiative ein gewisser Druck auf die Parteien ausgegangen sein. Aber es bleibt zweifelhaft, ob sich dieser Druck durch die Medien nicht hätte ebenso wirksam entfachen lassen. Man kann es tun oder lassen, das wird ziemlich gleichgültig sein – derartige Initiativen dürften auch in der Zukunft keine politische Bedeutung erlangen. Die Fernseh-Bürger der neunziger Jahre dürften noch weniger als die Bürger der siebziger Jahre zu bewegen zu sein, sich in die Listen eines Volksbegehrens einzutragen.

Der Hauptgrund, weshalb die plebiszitären Entscheidungen keine ausreichende Mehrheit gefunden haben, liegt allerdings im Gegenstand selbst begründet. Die moderne Gesetzgebung ist ein mühsames und kompliziertes Verfahren der Aushandlung und in vielen Fällen ein langer Weg zu einem Kompromiß. Dies gilt gerade für Gegenstände,

⁴⁷⁾ Baden-Württemberg Art. 60; Bayern Art. 74; Berlin Art. 2; Brandenburg Art. 22, 76–78; Bremen Art. 69–74; Hessen Art. 71, 116f.; Mecklenburg-Vorpommern Art. 59f.; Niedersachsen Art. 47–50; Nordrhein-Westfalen Art. 2, 90; Rheinland-Pfalz Art. 76, 109; Saarland Art. 61, 63, 99, 100; Sachsen Art. 4, 71–73; Sachsen-Anhalt Art. 80, 81; Schleswig-Holstein Art. 41, 42; Thüringen Art. 82

⁴⁸⁾ BT-Drs. 12/6000, S. 83ff.

⁴⁹⁾ Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993

die den Bürger stärker berühren und seine Aufmerksamkeit hervorrufen. Das Plebiszit kann dies nicht nachvollziehen, sondern nur „ja“ oder „nein“ sagen, wobei niemand weiß, wie der Gegenstand denn nach dem Willen des Volkes geregelt werden soll, wenn es „nein“ gesagt hat.

So steht denn in dem Ergebnisteil des Berichtes der Gemeinsamen Verfassungskommission nichts über die unmittelbare Demokratie.

IV.

Eine neue oder die alte Verfassung?

Doch würde man den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission falsch würdigen, wenn man nur auf den Ergebnisteil schauen wollte. Denn in der Gemeinsamen Verfassungskommission war vereinbart worden, nur solche Ergebnisse aufzunehmen, für die sich eine Zweidrittelmehrheit gefunden hatte. Dies ist einsichtig, weil die künftige Entscheidung im Bundestag und im Bundesrat jeweils einer Zweidrittelmehrheit bedürfen. Es erscheint wenig sinnvoll, in den Ergebnisteil des Berichts Lösungen aufzunehmen, von denen man weiß, daß sie zwischen den großen Parteien und zwischen Bund und Ländern nicht konsensfähig sind. Dies ist eben die besondere Eigenschaft der Verfassung, daß sie von Regierung und Opposition akzeptiert werden muß.

Doch dürfen wir gewiß sein, daß viele Gegenstände, für die sich in der Gemeinsamen Verfassungskommission eine Zweidrittel-Mehrheit nicht gefunden hat, in den Beratungen des Bundestages und des Bundesrates wieder auftauchen werden und daß hier härter gerungen werden wird, daß hier ein Aushandlungsprozeß beginnen wird, der zu manchen anderen Ergebnissen führen wird, als sie in der Gemeinsamen Verfassungskommission erarbeitet worden sind.

Es ist daher auch gefragt worden, ob denn die Gemeinsame Verfassungskommission überhaupt nötig war, ob man sich diesen Schritt nicht hätte sparen sollen. In der Tat wird man feststellen dürfen, daß zwar die Länder mit den Ministerpräsidenten ihre Spitzengarnitur in die Verfassungskommission geschickt haben, daß aber die Parteien über den Bundestag nicht mit ihrer Führungsriege vertreten waren. Es war bei der CDU kein Adenauer da, der mitberaten hat, sondern ein Rupert Scholz führte die CDU-Mannschaft an, sicherlich ein hochkarätiger Fachmann, der sich aber niemals als eigentlicher Verhandlungsführer fühlen durfte mit dem Auftrag, eine künftige Verfassung zu gestalten.

Es ist gefragt worden, ob das Verfahren der Gemeinsamen Verfassungskommission denn überhaupt sinnvoll gewesen sei. Manche haben auf die mageren Ergebnisse mit Enttäuschung reagiert. Es sei eine Gelegenheit verpaßt worden, deutliche Akzente der Modernisierung unserer Verfassung zu setzen⁵⁰⁾. Andererseits ist gesagt worden, mit diesem Ergebnis sei das Grundgesetz bestätigt worden. Das Grundgesetz habe sich be-

⁵⁰⁾ Lotte Inescu, *Verspielte Chancen. Die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, Kritische Justiz* 1994, 475ff.

währt und es bestünde keinerlei Veranlassung, diese bewährte Verfassung in dem Augenblick grundlegend zu ändern, in dem das kommunistisch-sozialistische Verfassungssystem zusammengebrochen sei, nicht nur ökonomisch, sondern auch moralisch. In dieser Situation sei es vielmehr wichtig, die Verfassung, die zur Befreiung der ostdeutschen Landsleute von der Diktatur geführt hat, die sich als die überlegene erwiesen hat, die ihnen den Rechtsstaat und die Demokratie gegeben hat, zu bewahren.

Nun muß man den Opponenten dieser Meinung sicherlich einräumen, daß auch das Grundgesetz nicht perfekt ist, daß es Lücken enthält, daß manche Vorschrift besser formuliert oder gar ausgemerzt werden kann. Doch stellt sich die Frage, ob dies der rechte Zeitpunkt ist, solche Mängel zu beseitigen. Man sollte dies nicht als eine theoretische, sondern als eine praktische Frage ansehen. Das Grundgesetz des Jahres 1993 ist nicht das Grundgesetz des Jahres 1949 oder des Jahres 1969. Das Grundgesetz hat Patina angesetzt. So wie es ist, hat es sich im Bewußtsein der Menschen festgesetzt und wird von ihnen akzeptiert. Das Grundgesetz ist identisch mit der Bundesrepublik. Wer das Grundgesetz aufhebt und es durch eine neue Verfassung ersetzt, schafft eine neue Republik.

Daß es nicht wenige gibt, die unsere heutige Republik durch eine andere Republik ersetzen wollen, wissen wir. Es gibt alternative Entwürfe, die andere Werte verkünden, die eine verfassungsrechtliche Garantie für gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften, freien Abbruch der Schwangerschaft, Ausdehnung der Enteignungsmöglichkeiten, allgemeines Asylrecht ohne politische Verfolgung, eine 50%ige Frauenquote für alle öffentlichen Ämter eingeführt wissen wollen. Die Verfassung selbst soll die Gleichheit ausdrücken, indem sie nicht vom „Bundespräsidenten“ sondern von „dem Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin“ spricht⁵¹⁾. Hier wird bewußt mit Traditionen und einem Verständnis gebrochen, die uns vertraut sind.

Wollen wir dies? Ich will hierüber nicht polemisieren. Ich will nur deutlich machen, worum es geht. Verfassungen, die alt sind, wie die aus zahlreichen Einzelurkunden bestehende Britische Verfassung und die amerikanische Verfassung von 1787, sollten uns darauf hinweisen, was die Kontinuität der Verfassungsurkunden wert ist. Die Verfassung ist nicht nur ein Instrument der Juristen, sondern ein Symbol der Gemeinsamkeit der Bürger, ihrer Bindung an den Staat und die Hoffnung auf einen menschlichen Staat, dessen Gewalt verfaßt, d. h. gefaßt ist, der den Menschen Einigkeit und Recht und Freiheit gibt. Das Deutschlandlied, das in seiner als Nationalhymne allein gesungenen dritten Strophe diese drei Höchstwerte des Grundgesetzes heraushebt, gehört auch zum Sinnverständnis dieses Grundgesetzes. Die Verfassung ist – ich betone es noch einmal und ich betone es gerade deshalb, weil ich Jurist bin – die Verfassung ist nicht nur ein juristisches Instrument, das dem Bundesverfassungsgericht sagt, welche Normen es anzuwenden hat. Es ist auch ein Kanon von Werten, es macht in seinen eigenen Wandlungen die Geschichte der Bundesrepublik deutlich. Alle wesentlichen Stufen der Entwicklung unseres Staates finden im Grundgesetz ihren Niederschlag. Das Grundgesetz

⁵¹⁾ So die Schleswig-Holsteinische Verfassung i.d.F. vom 13.6.1990, GVOBl. S. 391

ist niemals eine starre Ordnung gewesen, sondern hat ständig seine zeitgemäßen Änderungen erfahren. Wenn die politische Situation da war, haben sich Regierung und Opposition, haben sich Bund und Ländermehrheit zusammengerauft und einen Weg vorgezeichnet, auf dem die ganz breite Masse der Bürger in die Zukunft zu schreiten bereit war. So ist das Grundgesetz trotz seiner Mängel eine ausgesprochen moderne Verfassung.

Das Grundgesetz ist vor allem eine Verfassung, die vielfach durch das Bundesverfassungsgericht ausgelotet und ausgelegt worden ist, die durch die Weisheit der Richter in weiten Teilen erst ihren Sinn und Inhalt empfangen hat. Da die zweimal acht Richter, die in den beiden Senaten des Bundesverfassungsgerichts sitzen, einen so großen Einfluß auf die Fortentwicklung des Grundgesetzes haben, ist auch das Verfahren der Richterwahl so unendlich wichtig und die Auswahl von Persönlichkeiten, zu denen die Bürger das Vertrauen haben dürfen, daß sie getreu ihrem Eide in der Lage sind, wirklich unbefangen, neutral und gerecht ohne Ansehen der Parteien zu urteilen, entscheidend für das Ansehen und damit auch für das Funktionieren dieses Gerichtes. Wenn wir über unsere Verfassung sprechen, sollten wir auch immer das Bundesverfassungsgericht einbeziehen, das ständig an diesem Gesetzeswerk arbeitet und es für den Tagesgebrauch zurichtet.

Ich komme zum Schluß meiner Ausführungen. Wie wird und wie sollte die Verfassung der deutschen Wiedervereinigung aussehen? So wie das Grundgesetz aussieht, das uns bisher getragen hat. Das Verfahren, das sich die Politiker auferlegt haben, mag einige Korrekturen am Grundgesetz bringen, aber nicht mehr. Und das ist auch recht so. Hüten wir uns, ein so wertvolles Gut wie unsere Verfassung in Frage zu stellen. Daß eine neue, eine andere Verfassung besser sein wird – dafür gibt es keine Gewähr!

Nachwort (vom 5. Dezember 1994)

Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes als Ergebnis des vorstehend geschilderten Gesetzgebungsverfahrens ist unter dem 27. Oktober 1994 im Bundesgesetzblatt verkündet worden⁵²⁾. Die schließlich beschlossene Verfassungsnovelle bringt nichts Überraschendes, vielleicht sogar noch weniger als nach den Ergebnissen der Gemeinsamen Verfassungskommission zu vermuten war. Die Aussagen in meinem Vortrag bedürfen daher keiner Änderung oder Einschränkung. Das Verfahren hat sich lange hingeschleppt und schien wiederholt gefährdet. Die Einigung zwischen den politischen Parteien sowie zwischen Bundesrat und Bundestag ist gewissermaßen in letzter Minute vor der Auflösung des alten Bundestages zustande gekommen. Wenn man es realistisch betrachtet, so war allerdings der Kompromiß niemals ernsthaft gefährdet. Alle Beteiligten standen unter Einigungszwang. Die Neuregelung mußte bis zum Ende der Legislaturperiode zu-

⁵²⁾ BGBl. I S. 3146

stande kommen. Keine Seite konnte sich nachsagen lassen, an ihr sei die Neuordnung der Verfassung, die im Anschluß an die deutsche Wiedervereinigung stattfinden mußte, gescheitert. So war es schließlich ein politisches Pokerspiel, das nach der Logik aller Pkerspiele erst im spätest möglichen Zeitpunkt zu einem Ergebnis führen konnte.

Nachdem einmal Einigkeit über die Prozeduren bestand, daß es sich um eine Änderung des Grundgesetzes handeln würde, die nach den Regeln des Art. 79 GG der doppelten qualifizierten Mehrheit bedarf, war politisch die Luft heraus. Eine Einigung war nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner möglich. So hat es denn im Grundrechtsteil nur zwei Änderungen gegeben, nämlich zugunsten der Frauen (Art. 3 Abs. 2 Satz 2) und der Behinderten (Art. 3 Abs. 3 Satz 2). Ob sie in der Realität des Rechts etwas bedeuten werden, ist abzuwarten. Dasselbe gilt von dem neuen Art. 20a, der den Umweltschutz verfassungsfest macht, sowie von Art. 28 Abs. 2 Satz 3, der die Gemeinden vor einer Auslöschung der Selbstverwaltung durch Entziehung finanzieller Ressourcen schützen will.

Im übrigen handelt es sich bei der Neuregelung überwiegend um Fragen des Bundes-Länderverhältnisses, die sich in dem Änderungsgesetz finden, die Neugliederungsfrage (Art. 29), die Voraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72), einige Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. 74, 75), das Gesetzgebungsverfahren (Art. 76), sowie einige Detailfragen, die als Randfragen angesehen werden dürfen, auch wenn sie in der Praxis Auswirkungen zeigen werden, weil es sich überwiegend um Verfahrensfragen handelt.

Damit hat sich die Meinung durchgesetzt, die vom Grundgesetz als der besten Verfassung ausgeht, die Deutschland je gehabt hat, und die nicht ohne Not geändert werden sollte. So ist die alte Verfassung der Bundesrepublik praktisch die Verfassung der Wiedervereinigung Deutschlands geworden. Auch hier zeigt sich als gewissermaßen logische Folge unserer Geschichte, daß die Wiedervereinigung ein Beitritt war, bei dem die Erben der DDR die Verfassung Deutschlands nur ganz unwesentlich mitgestalten konnten, und daß die selbsternannten „Progressiven“, die eine „andere Republik“ wollten, sich auch in ihrer Funktion als „Trittbrettfahrer der Wiedervereinigung“ nicht gegen die Mehrheit des Volkes durchgesetzt haben.